

УДК 347.19

DOI: 10.15587/2523-4153.2020.216677

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ЯК УЧАСНИКИ ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН

В. Ф. Піддубна

The article examines the issues of the legal status of legal entities of public law. At the basis of the division of legal entities into legal entities of private and legal entities of public law, the criterion of the method of creating a legal entity is applied. At the same time, one criterion is not enough to distinguish between these types of legal entities, we propose to supplement this criterion with criteria for the purpose of activity and the degree of dependence of a legal entity of public law on a subject of public law. The article considers the characteristics of a legal entity of public law, which can be classified into general and special. The general ones include: organizational unity, the presence of separate property, acting in circulation on its own behalf, civil liability; special features include: creation in an administrative order; satisfaction of the state interest; do not own a property. The article analyzes the issues of responsibility and legal regime of property of legal entities of public law. Today, the search continues for an effective model of property law regarding the legal regime of legal entities of public law. As a replacement for limited property rights, such as the right of economic management and the right of operational management, a property management agreement is proposed. The issues of correlation of the concepts "subject of public law" and "legal entity of public law" are investigated. These concepts should not be identified, since the concept of a legal entity of public law is broader in scope than the concept of public law formation

Keywords: legal entity of public law, legal regime of property, liability, subjects of public law

Copyright © 2020, V. Piddubna.

This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

1. Вступ

Стаття присвячена теоретичним питанням поняття «юридична особа публічного права». Інститут юридичної особи є важливим правовим інститутом, який дозволяє ефективно обслуговувати цивільний обіг у будь-якій країні світу. Побудова цього інституту залежить від багатьох факторів, зокрема, історичного шляху, правових традицій, ментальності народу. Від правильної конструкції цього інституту залежить добробут і життя громадян і країни. Перед розробниками Цивільного кодексу України в 2003 році стояла складна задача щодо визначення і класифікації юридичних осіб. Більшість країн СНГ закріпили класифікацію юридичних осіб в залежності від отримання прибутку від здійснюваної діяльності: на комерційні і некомерційні, залишивши для некомерційних спеціальний обсяг правоздатності. Українські цивілісти звернулися до традицій континентальної системи права щодо поділу права на приватне і публічне, а звідси і юридичні особи можуть поділятися на юридичних осіб приватного і юридичних осіб публічного права. Закріплення вказаної класифікації юридичних осіб повинно було сприяти впорядкуванню діяльності юридичних осіб публічного права. Встановити справжню юридичну рівність учасників майнових відносин. Врегулювати питання реформування державної власності. Тому дослідження, напрацювання концепції юридичних осіб публічного права, модель їх участі в цивільних правовідносинах є вельми важливою і актуальною темою для наукових пошуків.

2. Літературний огляд

Питанням дослідження правового статусу юридичних осіб публічного права приділяється увага в юридичній літературі. Так, правове становище юридичних осіб публічного права досліджував відомий російський вчений Чиркін В. Є. в монографічній роботі «Юридична особа публічного права». У вказаній роботі автор розглядає поняття юридичної особи з позиції міждисциплінарного підходу. Пропонує конструкцію юридичної особи публічного права, класифікацію різних видів вказаних суб'єктів [1]. Тарасов О. І. в дисертаційному дослідженні «Юридические лица публичного права: административно-правовой аспект» розглядає юридичні особи публічного права з позицій адміністративного права. Так, вчений дослідив адміністративну правосуб'єктність юридичних осіб публічного права, в яку входять поняття адміністративної правоздатності і дієздатності вказаних суб'єктів [2]. Ястребов О. А. в дисертаційному дослідженні «Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование» визначив категоріально-понятійний апарат теорії юридичної особи публічного права. Визначив критерії розмежування юридичних осіб публіч-

ного і приватного права. Дослідив правоздатність регулювання правового статусу юридичних осіб публічного права в порівняльно-правовому аспекті [3].

Разом з тим, актуальним і цікавим є дослідження юридичних осіб публічного права як учасників цивільних правовідносин. На сьогодні в Україні не розроблена концепція юридичних осіб публічного права. Крім цього потребують дослідження такі питання: обсяг правоздатності вказаних суб'єктів, правовий режим майна, відповідальності.

3. Мета та задачі дослідження

Мета даної статті полягає в дослідженні особливостей юридичних осіб публічного права як учасників цивільних правовідносин.

Для досягнення цієї мети були вирішені наступні задачі:

- 1) з'ясувати критерії поділу юридичних осіб на види, зокрема на юридичні особи публічного права і приватного права;
- 2) дослідити ознаки юридичної особи публічного права, як загальні, які притаманні їй як юридичній особі, так і спеціальні, характерні для неї;
- 3) встановити особливості відповідальності та правового режиму майна юридичних осіб публічного права;
- 4) визначити співвідношення понять «суб'єкт публічного права» і «юридична особа публічного права».

4. Критерії поділу юридичних осіб

В основу поділу юридичних осіб на юридичні особи приватного і юридичних осіб публічного права покладений критерій способу створення юридичних осіб. Так, в ч.2 ст. 81 ЦК України встановлюється положення про те, що юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичні особи приватного права і юридичні особи публічного права. В юридичній літературі з приводу критерію розмежування юридичних осіб на вказані види є певна дискусія. На думку, Зубара В.М., критерій поділу юридичних осіб на вказані види не є універсальним, оскільки розпорядчим способом можуть утворюватися і юридичні особи приватного права, засновані державою або територіальною громадою [4]. Майданик Р. А. вважає, що критерій поділу юридичних осіб залежно від порядку їх створення недостатньо повно і чітко відповідає сутності таких юридичних осіб. Так, в умовах визначеного законом відкритого переліку юридичних осіб публічного права це не сприяє правовій визначеності. А також ускладнює їх відмежування від юридичних осіб приватного права [5, с. 148]. У доктрині виділяють і інші критерії поділу вказаних юридичних осіб, а саме, критерії мети, публічних повноважень, правосуб'єктності та компетенції. В західній літературі немає чітких критеріїв за якими можна відносити ту чи іншу юридичну особу до юридичної особи публічного права. Якщо об'єднати всі позиції з цього питання, то ці підходи можна згрупувати у 3 групи:

- 1) нормами якого права регулюється саме виникнення юридичної особи;
- 2) входить та чи інша юридична особа організаційно та функціонально в державну організацію;
- 3) до юридичних осіб публічного права відносяться організації які виконують будь які державні цілі. У вітчизняній літературі до ознак юридичної особи публічного права відносять: порядок створення і мету діяльності. Такий підхід підтримується і судовою практикою.

Разом з тим, не всі науковці визнають взагалі необхідність поділу юридичних осіб на осіб публічного та приватного права. Так, Суханов Є. О. вважає, що статус юридичної особи публічного права існує для того, щоб надати деяким суб'єктам публічного права певну можливість участі в майнових відносинах, які регулюються приватним правом. Разом з тим, цей статус юридичних осіб публічного права не дає відповіді на питання, які є важливими для контрагентів таких суб'єктів. В яких випадках і на яких умовах юридична особа публічного права може виступати в якості самостійного суб'єкта в майнових відносинах. Несе чи ні така організація самостійну майнову відповідальність за цивільно-правовими зобов'язаннями. На яке майно може бути звернене стягнення за вимогами кредиторів [6].

5. Ознаки юридичної особи публічного права

В юридичній літературі точаться дискусії з питання, чи можна юридичні особи публічного права розглядати в якості юридичних осіб, тобто певних організацій. Вважаємо що юридичним особам притаманні все ознаки юридичної особи: організаційна єдність, відокремлене майно, виступ в обороті від свого імені, самостійна цивільно-правова відповідальність. Крім загальних ознак юридичної особи юридичні особи публічного права мають особливі ознаки, які виокремлю-

ють їх в різновид юридичних осіб. Так до визначальних ознак юридичних осіб публічного права можна віднести такі:

- 1) створюються суб'єктами публічного права (державою, територіальною громадою) в розпорядчому порядку;
- 2) діяльність спрямована на задоволення державного (суспільного) інтересу;
- 3) не є власниками майна, майно належить на обмежених речових правах (праві оперативного управління, праві повного господарського відання);
- 4) субсидіарну відповідальність за дії юридичної особи публічного права несе суб'єкт публічного права.

Як вказується в юридичній літературі особливістю публічних юридичних осіб є те, що вказаними суб'єктами переслідуються суспільно-корисні цілі в тих сферах цивільно-правових відносин, де ринкові механізми об'єктивно не працюють, або ці сфери являють собою стратегічний інтерес держави в регулюванні вказаних правовідносин [7, с. 126].

5.1. Особливості відповідальності юридичних осіб публічного права

В доктрині цивільного права вказують на таку ознаку юридичної особи публічного права, як покладення відповідальності на суб'єктів публічного права за діяльність створених ним юридичних осіб публічного права. На думку Кучеренко І. М. це стосується як деліктної відповідальності за здійснення юридичними особами публічного права публічних функцій. В такій же мірі це стосується і субсидіарної відповідальності суб'єктів публічного права, зокрема, за борги юридичних осіб публічного права. Вказана ситуація унеможливорює визнання цих юридичних осіб банкрутами, враховуючи необхідність реалізації ними публічних функцій [8, с. 13–14].

На нашу думку, навряд чи можна ознаку відповідальності юридичних осіб публічного права вважати однією з основних, оскільки юридична особа публічного права повинна самостійно нести відповідальність за своїми зобов'язаннями як юридична особа. В ст. 96 ЦК України закріплено загальне правило про те, що юридична особа самостійно відповідає за своїми зобов'язаннями. Юридична особа відповідає за своїми зобов'язаннями усім належним їй майном. Держава відповідає за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення (ст. 174 ЦК України). Юридичні особи, створені державою, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами, не відповідають за зобов'язаннями відповідно держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад (ч. 2 ст. 176 ЦК України).

Ознака відповідальності юридичних осіб публічного права тісно пов'язана з майновою відокремленістю вказаних суб'єктів. Відповідно до ст. 329 ЦК України: юридична особа публічного права набуває право власності на майно, передане їй у власність, та на майно, набуте нею у власність на підставах, не заборонених законом. Як вказується в літературі щодо тлумачення норми вказаної статті, то в законодавстві України існує колізія. На рівні ЦК України за юридичними особами публічного права закріплюється право мати майно на праві власності. Разом з тим, в інших нормативних актах, які регулюють питання правового режиму не визнають за останніми такого речового права. Так, речовими правами вказаних суб'єктів є право господарського відання та право оперативного управління (п. 5 ст. 22 та п. 1 ст. 24 Господарського Кодексу України).

5.2. Правовий режим юридичних осіб публічного права

Як бачимо, є колізія норм ЦК України і ГК України щодо питання визначення правового режиму юридичних осіб публічного права. Тобто за діючим законодавством юридичні особи публічного права не є власниками майна. Крім цього, конструкції обмежених речових прав таких як повне господарське відання та оперативне управління, які діяли при соціалізмі на сьогодні не можуть ефективно забезпечувати правовий режим юридичних осіб публічного права.

Можна сказати що на сьогодні тривають дослідження і пошуки ефективної конструкції речового права щодо правового режиму юридичних осіб публічного права. Так, в якості заміни обмежених речових прав (право господарського відання і оперативного управління) пропонується договір управління майном (ст. 1029 ЦК України). За договором управління майном одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління. А друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). Договір управління майном може засвідчувати виникнення в управителя права довірчої власності на отримане в управління майно. Таким чином, аналізуючи визначення договору можна констатувати про те, що в управителя виникає два види прав на отримане в управління майно, по-перше, права управителя на чуже майно, по-друге, право довірчої власності.

Можна чи ні застосувати договір управління майном для передачі майна суб'єктами публічного права юридичним особам публічного права, які ними створюються. Вважаємо що таких підстав, виходячи з діючого законодавства немає. По-перше, відносини, які впливають з до-

говору управління майном мають зобов'язально-правовий характер, по-друге, в управителя може виникати право довірчої власності на майно, передане в управління, по-третє, управителем може бути лише суб'єкт підприємницької діяльності. В юридичній літературі право довірчої власності ототожнюють з підприємницькою діяльністю, оскільки діяльність управителя спрямована на отримання прибутку. В західних країнах вирішення складної теоретичної проблеми щодо визначення юридичної природи правомочностей державних підприємств на закріплене за ними майно є відкритим. В континентальній правовій системі пропонується для з'ясування природи правомочностей державних підприємств на закріплене за ними майно користуватися такими відомими інститутами приватного права, як узуфрукт або оренда [9]. В юридичній літературі пропонується державні акціонерні товариства зі 100 % державним капіталом віднести до юридичних осіб публічного права і закріпити майно за вказаними юридичними особами публічного права на праві володіння [10]. Разом з тим аналіз ст. ст. 397–400 ЦК щодо визначення права володіння приводить до суперечливих висновків природи володіння, як воно розуміється українським законодавством. Адже воно одночасно визначається і як фактичне володіння (як факт, а не право), і як право (право на чужу річ, інше речове право). Щодо суб'єктного складу фактичного володіння то тут відсутня будь-яка специфіка, оскільки володільцем може бути будь-який учасник цивільних правовідносин, який передбачений в ст. 2 ЦК України, в тому числі і юридичні особи публічного права [11].

5.3. Визначення змісту поняття юридична особа публічного права

Дискусійним питанням в доктрині цивільного права є питання віднесення держави і інших суб'єктів публічного права до юридичних осіб публічного права. Згідно з ч. 2 ст. 2 ЦК України учасниками цивільних відносин є держава Україна, Автономна Республіка Крим (АРК), територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Як вказується в літературі, тлумачення наведене в ст. 2 ЦК України не відповідає концепції ЦК України, засадам громадянського суспільства та доктрині приватного права. Світова практика не знає іншої юридичної конструкції для визнання центру юридичних інтересів як суб'єкта цивільного права, крім конструкції юридичної особи. Тому державу Україна, АРК та територіальні громади у цивільному обігу слід характеризувати як юридичних осіб публічного права [12, с.18–23].

Є і протилежна позиція з цього питання. Так на думку Борисової В. І., держава є універсальною політико-управлінською системою в суспільстві, що виконує публічні функції, конститутивною ознакою держави є публічна влада. Вступ держави у цивільні відносини, що засновані на засадах юридичної рівності і вільного волевиявлення їх учасників, веде до руйнації вказаних засад. [13, 88–96]. Тому вельми проблемно відносити державу і інших суб'єктів публічного права до юридичних осіб публічного права, разом з тим вони є учасниками цивільних відносин.

Разом з тим, в окремих країнах СНГ держава і інші суб'єкти публічного права віднесені до юридичних осіб публічного права. Так, згідно зі ст. 1509 Цивільним кодексом Грузії до юридичних осіб публічного права відносяться: держава, місцеве самоврядування, юридичні особи, які створені державою, на підставі законодавчого або адміністративного акту [14]. В Азербайджані держава і муніципалітети є юридичними особами але не відносяться до юридичних осіб публічного права [15]. В зарубіжних країнах, зокрема в Мексиці держава відноситься до юридичних осіб публічного права, при цьому вступаючи у цивільні відносини, держава не втрачає свого характеру і його публічна влада не змінює своєї природи [16]. Як зазначається в літературі, держава, як суб'єкт належних йому публічних і приватних прав, є єдиною юридичною особою а фіск (казна) виступає тільки однією із сторін даної особи [17].

Є спроби і в доктрині права визначити правоздатність держави як юридичної особи публічного права. Зокрема, Чиркін Е. Є. визначає державу як публічно-правове утворення суверенної державної влади. Держава створює модель правопорядку в суспільстві, виступає у правових відносинах через свої органи і посадових осіб як представник всього народу. Здійснює арбітражно-регулятивну роль з метою виконання «загальних засад» в соціально-політичних відносинах. Є джерелом права на легальний примус і несе публічно-правову відповідальність. При цьому остання може трансформуватися в матеріальну з правом регресного позову до відповідних органів і посадових осіб [1]. Вважаємо, що помилково визначати сутність юридичної особи через поняття публічно-правового утворення. На нашу думку, не можна ототожнювати поняття «суб'єкта публічного права» і поняття «юридична особа публічного права». Так, публічно-правове утворення характеризує форму організації суспільного (публічного колективу) на певній території в межах адміністративно-правових одиниць. Натомість юридична особа публічного права являє собою організацію, яка виступає від імені публічно-правового утворення у відносинах приватного і публічного характеру. Поняття юридичної особи публічного права є більш широким за обсягом ніж поняття публічно-правового утворення [18]. Більшість науковців дотримуються позиції про те, що держава створює юридичні особи публічного права. Вказані суб'єкти створюються з метою реалізації останніми функцій держави у певній сфері економіки або суспільного життя. І у зв'язку з цим наділяє

вказані особи статусом юридичної особи [19]. Тому державу не можна визнавати в якості юридичної особи публічного права або казною (скарбницею).

6. Висновки

1) До критеріїв розмежування юридичних осіб на приватні і публічні можна віднести: порядок створення, мету діяльності юридичної особи публічного права, ступінь залежності юридичної особи публічного права від суб'єкта публічного права

2) юридичні особи публічного права є юридичними особами, яким притаманні всі ознаки останньої: організаційна єдність, відокремлене майно, виступ в цивільному обороті від свого імені, цивільно-правова відповідальність, до спеціальних ознак, які притаманні юридичним особам публічного права можна віднести такі: створюються в розпорядчому порядку; задоволення державного інтересу; не є власниками майна, субсидіарну відповідальність за дії юридичної особи несе суб'єкт публічного права.

3) Юридичні особи публічного права повинні самостійно нести цивільно-правову відповідальність.

4) Держава і інші суб'єкти публічного права не є юридичними особами публічного права. Не можна ототожнювати поняття «суб'єкт публічного права» і поняття «юридична особа публічного права». Поняття юридичної особи публічного права є більш широким за обсягом ніж поняття публічно-правового утворення.

Література

1. Чиркин, В. Е. (2007). Юридическое лицо публичного права. Москва: Норма, 352.
2. Тарасов, О. И. (2013). Юридические лица публичного права: административно-правовой аспект. Санкт-Петербург, 15.
3. Ястребов, О. А. (2014). Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. Москва, 49.
4. Зубар, В. М. (2016). Критерії поділу юридичних осіб на осіб публічного та приватного права. Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті (Матвеевські цивілістичні читання). Київ: Тов: «Білоцерковдрук», 186.
5. Майданик, Р. А.; Майданик, Р. А. (Ред.) (2010). Юридические лица публичного права в украинском и международном праве. Альманах цивилистики. № 3. Киев: Алерта – Центр учебной литературы, 332.
6. Суханов, Е. О. О юридических лицах публичного права. Available at: <https://justicemaker.ru/view-article.php?id=4&art=2494>
7. Базаров, В. Б.; Курас, Л. В. (Ред.) (2019). Публичные юридические лица. Иркутск: Изд-во «Оттиск», 160.
8. Кучеренко, І. М. (2004). Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права. Київ: ІДіП, ДП «Юридичне видавництво «Аста», 328.
9. Кулагин, М. И. (2004). Избранные труды по акционерному и торговому праву. Москва: Статут, 363.
10. Волкова, Л. О. (2019). Цивільно-правовий статус державних акціонерних компаній. Київ, 21.
11. Спасибо-Фатеевої, І. В. (Ред.) (2011). Цивільний Кодекс України: Науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). Т. 5: Право власності та інші речові права. Серія «Коментарі та аналітика». Харків: ФОП Лисяк Л. С., 547–549.
12. Довгерт, А. С. (2016). Деякі зауваження щодо формування системи юридичних осіб в Україні. Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті (Матвеевські цивілістичні читання). Київ: Тов «Білоцерковдрук», 186.
13. Борисова, В. І. (2005). Публічні утворення як учасники цивільних відносин. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 10.
14. Романовская, О. В., Безрукова, О. В. (2015). Сравнительно-правовой статус юридических лиц публичного права. Наука. Общество. Государство, 3 (1 (9)). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelno-pravovoy-status-yuridicheskikh-lits-publichnogo-prava-na-primere-rossii-i-gruzii>
15. Гражданский кодекс Азербайджанской республики от 28 декабря 1999 года (1999). Available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2577
16. Acosta, R. M. (1975). Teoria general del Derecho Administrativo. Mexico: UNAM, 33.
17. Ovedo, G., Useros, C. y M. Enrigue Derecho Administrativo. Madrid: I.E.I.S.A. 1968. P. 196
18. Зернов, И. В. (2017). О соотношении понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права». Наука. Общество. Государство, 5 (4 (20)). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-ponyatiy-publichno-pravovoe-obrazovanie-i-yuridicheskoe-litso-publichnogo-prava/viewer>
19. Дзера, Ю. М. (2011). Держава як учасник цивільних правовідносин. Київ, 20.

Received date 18.10.2020

Accepted date 16.11.2020

Published date 30.12.2020

Піддубна Вікторія Федорівна, кандидат юридичних наук, доцент, кафедри цивільного права № 2, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, вул. Пушкінська, 77, г. Харків, Україна, 61024

E-mail: vitafpdd@gmail.com